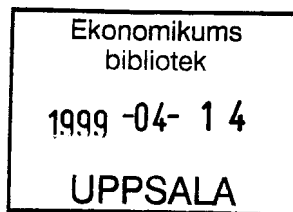


UPPSALA PAPERS IN FINANCIAL HISTORY

Arne Håfors

En statlig affärsbank i Sverige Drivkrafter och motiv 1910-1930

Report No 7
1995



Department of Economic History

ISSN 1104-0726

ISRN UU-EKHI-R-7--SE

© Uppsala Papers in Financial History och författaren
ISSN 1104-0726
ISRN UU-EKHI-R--7-SE
Lindbergs Grafiska HB, Uppsala

1. Inledning..	5
2. Den historiska och institutionella bakgrunden	6
Affärsbanksväsendets allmänna utveckling.	6
<i>Perioden 1910-1920</i>	6
<i>Perioden 1920-1930</i>	7
3. Sveriges Riksbank och idén om statsbanker	9
Riksbankens omvandling till centralbank..	9
Riksdagens behandling av statlig affärsbanksverksamhet..	11
Statlig affärsbank som komplement till Riksbanken	13
Riksbanken och 1917 års bankkommitté	14
<i>Riksbankens inlåningsrätt</i>	14
Riksbanken och valutapolitiken under 1920-talet	15
4. Postens bankverksamhet..	16
<i>Postsparbanken - rikssparbanken..</i>	16
<i>Postgirot - en revolution i betalningsförmedlingen..</i>	16
<i>Omvandlingen av Postens bankverksamhet..</i>	17
5. Den statliga affärsbankens bakgrund	21
Affärsbankernas uppgifter	21
<i>Anpassning av Riksbankens diskonto till kreditmarknaden..</i>	21
<i>Fördelning av krediter under konkurrens</i>	22
Den statliga affärsbanken och bankväsendets funktion..	24
6. Motiven för en statlig affärsbank	25
Socialiseringsmotivet	25
Ränteanpassningsmotivet	27
<i>Problem för en centralbank..</i>	27
<i>Förslag till förbättring av räntestyrningen..</i>	29
<i>En statlig affärsbank och räntesättningen..</i>	30
Konkurrensmotivet..	31
<i>Vad innebar bankkonkurrens?</i>	31
Den statliga affärsbankens konkurrenssituation	32
<i>Den lokala konkurrensens betydelse</i>	32
<i>Värdering av konkurrensmotivet..</i>	33
Summary	35
Käll- och litteraturförteckning	38

1. Inledning

Den statliga affärsbanken i Sverige genomgick i början av 1990-talet ett antal dramatiska förändringar. Våren 1990 köpte den statliga PK Banken den privata affärsbanken Nordbanken och övertog dess namn. Hösten 1993 förvärvade statliga Nordbanken hela Gotakoncemen. Det är uppenbart att båda dessa händelser förstärkt den statliga affärsbankens betydelse.

Dessa två bankförvärv är exempel på olika typer av motiv för utvidgning av den statliga affärsbankssfären:

1. Eftersom initiativet till PK Bankens förvärv av Nordbanken kom från bankledningen var sannolikt företagsekonomiska överväganden viktiga för beslutet. Genom övertagandet utvidgades också på frivillig väg den statliga affärsbanksrörelsen.

2. Gotakoncemens svårigheter tvingade staten att överta banken. Statens ansvar för bankväsendet innebar härigenom ett vidgat bankäggande.

Den första statliga affärsbanken – Jordbrukarbanken – var ett resultat av en statlig räddningsaktion 1923 för en forlustrad affärsbank, Svenska Lantmännens Bank. Mindre känt är att det under 1910-talet fanns en livlig diskussion om inrättandet av en statlig affärsbank. Redan under 1900-talets första decennier aktualiserades således statens affärsbanksäggande ur flera perspektiv.

I denna artikel behandlas debatten om det statliga affärsbanksägandets för- och nackdelar för perioden 1910-30, vilket inte hindrar att argumenteringen ofta känns aktuell och i vissa fall skulle kunna tillämpas på dagens situation. Detta gäller inte minst frågan om hur en verksam konkurrens i bankväsendet kan upprätthållas.

Det är således i huvudsak statens frivilliga inträde på affärsbanksmarknaden som kommer att belysas i denna artikel. När Jordbrukarbanken upprättades 1923 var det däremot ett uttryck för statens allmänna ansvar för det finansiella systemet. Man menade också från statsbanksvänligt håll att övertagandet inte skulle ses som upprättandet av en statlig affärsbank.¹ Efterhand kom dock denna inställning att modifieras och i den socialdemokratiska partimotionen om en statlig affärsbank 1928 accepterades Jordbrukarbanken som en del av den tänkta statliga storbanken.²

¹ RD 1923 AK prot. 22, s. 13 samt 65 f.

² RD 1928 FK mot. 159, s. 29.

2. Den historiska och institutionella bakgrunden

Affärsbanksväsendets allmänna utveckling

Perioden 1910-1920

1 Sverige karaktäriserades 1910-talet av dels en forkrigstid då landet fortsatte att utvecklas som industrination, dels första världskriget med dess svårigheter.

Kriget innebar avbrutna handelsförbindelser även för det neutrala Sverige. Det oinskränkta ubåtskriget kom under de båda sista krigsåren 1917-18 att ge upphov till verkliga försörjningsproblem. Bortsett från detta kan dock konstateras att det neutrala Sverige på många sätt kunde dra fördel av en ökad internationell efterfrågan på landets produkter. Inte minst blev jordbrukssektorns varor begärliga, vilket naturligtvis hade betydelse då fortfarande närmare halva befolkningen hade sin utkomst i denna sektor.³

För affärsbankernas del kan man beteckna åren kring 1910 som inledningen på ett nytt skede. År 1911 kom den nya affärsbanklagen som gjorde det möjligt för banker att äga aktier. Detta är ett exempel på den ökade tilltron till affärsbankernas förmåga att klara av problem, som kunde uppstå i det finansiella systemet.⁴

Den följande perioden över första världskriget utmärktes av en tillväxt i affärsbanksväsendet. Den ökade omslutningen hängde samman med den kraftiga inflationen under perioden. Till detta kom en stark tillväxt av kontorsnätet, då bankerna genom kontorsetablering försökte fånga upp den potentiella inlåningen på landsbygden.

Bland andra förändringar på bankmarknaden märktes en tilltagande nyetablering och fusionsaktivitet. Under perioden växte också två riksfattande banker fram; Skandinaviska Kreditaktiebolaget och Svenska Handelsbanken.

Samtidigt utvecklades också bankernas emissionsverksamhet, som möjliggjorts av aktieförvärvsrätten enligt 1911 års lag. Denna verksamhet påverkades kraftigt av det starkt spekulativa draget i krigskonjunkturen och blev tidigt föremål för kritik.

Redan innan denna finansiella bubbla sprack, vilket faktiskt inte skedde förrän under deflationskrisen 1920-21, började statsmakterna att upp-

³ Montgomery, A., *Svensk och internationell ekonomi 1913-39*, s. 123. s. 139.

⁴ Fritz, S., *Affärsbankernas aktieförvärvsrätt under 1900-talets första decennier*. s. 75.

⁵ År 1914 var inlåningen i affärsbankerna per års ultimo ungefär 1900 mkr och fyra år senare hade inlåningen växt till drygt 4800 mkr. Konsumentpriserna hade under samma period tredubblats och således urholkat köpkraften av det insatta beloppet.

märksamma finansmarknadens utveckling. Koncentrationstendenserna uppfattades som början till monopol och bankernas ökade aktieäggande kunde tolkas som ett tecken på att bankerna började få inflytande över näringslivet.

Från statligt håll ansåg man också att bankerna höll för höga räntemarginaler, vilket sattes i samband med marknadens oligopoltendenser. Denna uppfattning kan ha stärkts av att Svenska Bankföreningen (bildad 1910) aktivt arbetade för att samordna bankernas inlåningsräntor. Föreningen lyckades även 1912 få till stånd ett normerande avtal om inlåningsräntor för de större bankerna.⁶

Utvecklingen på bankmarknaden under 1910-talet aktualiserade frågan om en statlig affärsbank, vilket bl.a. visas av att 1917 års bankkommitté fick i uppdrag att utreda denna fråga.

Kommittén påvisade att räntemarginalen vidgats under krigsåren, vilket sattes i samband med bankernas räntesättning.⁷ Riksbanken hade nämligen i stort sett dragit sig tillbaka från den vanliga in- och utlåningsmarknaden. Inga lagar reglerade heller räntesättningen och därför var Riksbankens möjligheter att påverka räntans höjd i praktiken begränsad till diskontot. Härigenom ökades flexibiliteten i bankernas räntesättning.

Perioden 1920-1930

Deflationskrisen 1920-21 innebar ett allvarligt avbräck för den under kriget uppbyggda och överdimensionerade industriella kapaciteten. Samtidigt sprack den finansiella bubbla som byggts upp under krigsåren genom en övervärdering av aktier.⁸ På det hela taget utgjorde denna kris en nödvändig anpassningsprocess till efterkrigstidens mera normala ekonomiska förhållanden. Detta hindrade inte, att krisen kom att upplevas synnerligen dramatiskt på grund av det bristande sociala skyddsnätet och den sociala oro, som svepte fram i världskrigets spår.

Av naturliga skäl kom det svenska bankväsendet att drabbas av deflationskrisen, vilket bl.a. visades av att staten tvingades ingripa direkt på marknaden. Genom "Kreditkassan af år 1922" bidrog staten med medel för att sanera sex affärsbanker. Det var i detta sammanhang som Svenska Lantmännens Bank 1923 övertogs av staten under namnet Jordbrukarbanken.

⁶ Söderlund, E., *Skandinaviska Banken i det svenska bankväsendets historia 191439*, s. 33.

⁷ Sommarin, E., "Marginalen mellan privatbankernas ut- och inlåning" 1: 1917 års bankkommittés betänkande n 6, bil. 2.

⁸ Ökningen av utlåning mot aktiesäkerhet År 1913: 710 mkr och 1918: 1811 mkr. Montgomery, A., op. cit., s. 139 f.

Affärsbankerna fick också på andra sätt känna av en hårdare inställning från statsmakterna. Till följd av 19 17 års bankkommittés arbete infördes strängare regler avseende kontorsetableringar och banksammanslagningar. Någon slutlig reglering av aktieförvärvsrätten, som ansågs vara en huvudorsak till missförhållandena i bankvärlden, skedde dock inte förrän 1933.

De nya regleringarna bidrog tillsammans med den svåra ekonomiska situationen till en betydande minskning av antalet affärsbankskontor. Regleringarna medverkade troligen på detta sätt till att affärsbankernas andel av den totala inlåningen från allmänheten minskade under loppet av 1920-talet (se tabell 1). Till denna utveckling bidrog också olikheterna i kundstruktur mellan de olika banktyperna. Under mellankrigstiden kom allt större befolkningsgrupper att få en förbättrad livssituation, vilket bidrog till att kapital i större utsträckning kunde placeras som mer eller mindre långsiktigt sparande.

Tabell 1: Bankinlåningen fördelad på olika banktyper 1909-1954

Period	Inlåningens förändring i nominella värden beräknad fast tillväxt per år i procent					Noterade marknadsandelar i procent av total bank- utlåning			
	Affärs- banker	Spar- banker	Postens bank	Jord- bruk.*	Total inlåning	Affärs- banker	Spar- banker	Postens bank	Jord- bruk.*
1909						64,7	33,3	2	–
1910-14	5,1	5,3	-0,2	–	5,1	34,8	33,7	1,5	–
1915-19	22,4	13,6	13,1	–	19,6	72,8	26	1,2	0
1920-24	-5,3	5,1	12,4	17,8	-1,9	60,9	36,7	2,3	0,1
1925-29	-1,2	3,7	16,8	14,9	1,3	53,9	41,4	4,7	0,1
1930-34	1,1	2,8	11,7	21,2	2,4	50,4	42,2	7,2	0,2
1935-39	4,0	2,1	8,3	31,0	3,7	51,3	39,1	8,9	0,7
1940-44	11,6	6,8	16,8	16,1	10,4	54,1	33,1	11,9	0,9
1945-49	0,3	7,2	12,3	17,0	4,6	43,9	37,5	17,0	1,7
1950-54	8,7	6,7	9,2	17,4	8,2	45	34,9	17,7	2,5

Anm: * Jordbrukskassor.

Källa: Statistisk Årsbok 1922- 1955

3. Sveriges Riksbank och idén om statsbanker

Riksbankens omvandling till centralbank

Sveriges Riksbank är en naturlig del av diskussionen kring en statlig svensk affärsbank. Riksbanken var länge den enda statliga affärsbanken och när denna roll övergavs uppfattades det på vissa håll som ett steg tillbaka. Men Riksbanken var aldrig enbart affärsbank. Som utgivare av rikets mynt, om än ibland i konkurrens med riksgäldskontoret, hade banken dessutom en central ställning.

Det moderna svenska bankväsendet räknar sina anor från 1 820- och 30-talen. År 1820 bildades den första sparbanken - Göteborgs sparbank och 1830 den första affärsbanken - Skånska Privatbanken. På grund av sparbankernas begränsade utlåningsverksamhet var det framför allt affärsbankerna som kom att uppfattas som medaktörer till Riksbanken. Redan tidigt avtecknade sig ett mönster av konkurrens och samverkan. Skånska Privatbanken hade från början tänkt att finansiera sig med att dra växlar på ett konto i Riksbanken.⁹ Men banken hade också fått ett utlåningsreglemente godkänt, som i praktiken medgav låneutbetalning med egna sedlar. Efter ett tag använde banken egna sedlar även i andra sammanhang och det blev denna finansieringsmodell som de nya solidariska enskilda bankerna valde att utnyttja.¹⁰

Man kan dock förmoda, att Riksbanken efter hand kom att få nytta av de privata bankerna, främst vid spridning av Riksbankens sedlar och mynt. Detta torde ha varit ett problem i ett vidsträckt land med den tidens bristfälliga kommunikationer. Genom att bankerna bytte sedlar med varandra, var det möjligt att få spridning på sedlar även på orter där den sedelutgivande banken inte var representerad. Bredvid sin egen sedelutgivning medverkade bankerna också till spridning av riksmynnet.¹¹

Räntesättningen var efter 1864 i princip fri för bankerna. Genom Riksbankens starka ställning på såväl in- som utlåningsmarknaden föreföll dock räntesättningen vara relativt stabil även om de solidariska bankerna ibland kritiserades för att hålla för låg ränta.”

Under 1800-tales lopp ökade kraven på att utveckla Riksbankens centralbanksfunktioner. De intensivare internationella förbindelserna som uppkommit i samband med guldmyntfoten och den nordiska myntunionen

⁹ Klahr, H., *Pkbanken. Historien om en affärsbank*, s. 11 efter Brisman, S.. *Sveriges affärsbanker. Grundläggningstiden*, s. 83f.

¹⁰ Welin-Berger, K., "Skånes Enskilda Bank", 1: *Svensk Uppslagsbok*.

¹¹ Lagerqvist, L. & Nathorst-Böös, E., *Mynt, sedlar, medaljer*, s. 197.

¹² Nilsson, G. B., *Banker i brytningstid. André Oscar Wallenberg i svenska bankpolitik 1850-1856*. s. 15.

ökade behovet av en centralt ansvarig bank. Det fanns också inhemska argument för att den räntefria finansieringsformen, sedelutgivningen, skulle förbehållas Riksbanken. 1881 och 1889 års bankkommittéer arbetade med foresatsen att göra Riksbanken till en ren centralbank med sedelmonopol, men utan egentlig in- och utlåning.¹³ Detta var också innehållet i den kungl. proposition, som förelades 1897 års riksdag.¹⁴

Andra kammaren i riksdagen ville bevara större delen av Riksbankens verksamhet intakt, medan Första kammaren gick på propositionens linje. Beslutet blev en kompromiss, som sedermera kom att tolkas olika men som på det hela taget innebar att räntebärande inlåning försvann ur Riksbankens sortiment, medan olika utlåningsformer kom att bibehållas. Dessutom minskade utlåningen successivt, trots att vissa utlåningsformer bibehölls.¹⁵

Redan 1893 hade Riksbanken infört en möjlighet för banker att belåna växlar till en något lägre ränta än det officiella diskontot. Detta skulle efter hand bli den mest betydande utlåningen för Riksbanken och fungera som en praktisk möjlighet för Riksbanken att agera som "lender of last resort". Rediskonterings betydelse som styrmedel för räntesättningen var vid detta tillfälle ännu inte särskilt utvecklad.

Det förefaller som om Riksbankens ansträngningar under ett flertal år efter 1897 inriktades på att bygga upp den metalliska kassan och supplementärtäckningen (d.v.s. det kompletterande underlaget för sedelutgivning), för att skapa tillräcklig bas för landets sedelutgivning. Detta fick till följd att den traditionella utlåningsverksamheten sattes på sparlåga och att sådana utlåningstyper – med vilka banken tidigare hade konkurrerat med affärsbankerna – fick en allt mindre betydelse. I motsats till räntebärande inlåning fanns dock dessa verksamhetsgrenar kvar. Riksbanken kunde därför styra räntan på ett flertal olika låntyper. Affärsbankerna kom delvis att följa dessa noteringar.¹⁶ Detta gav i och för sig ett utrymme för ömsesidig påverkan, men i den officiella beskrivningen av systemet var detta ett utslag av Riksbankens räntestyrning.

Diskussionen om Riksbankens räntepolitik fördes inom ramen för en föreställning om en odelad Riksbank. Någon lösning av motsättningen mellan centralbanksförespråkare och dem, som ville ha en utökad statlig

¹³ Se t.ex. Bäckströms motion (Rd 1912 FK mot. 12). B. citerar båda kamrarnas yttranden 1897 och finner i båda fallen belägg för att det i själva verket var "ett sätt att gottgöra bankerna för den borttagna sedelutgivningen".

¹⁴ Rd 1897 prop. 10, vilken efter ändringar resulterade i: Lag för Sveriges Riksbank utgiven 12 maj 1897 (SFS 1897:27).

¹⁵ En räntefri inlåning på giroräkning kunde medges om Riksbanken såg anledning därtill. 1917 års bankkommitté bet. 6 bil. 1. s. 42 f.

¹⁶ Ibid.. s. 39 f.

affärsbanksverksamhet var svår att nå. I och med att en viss uppdelning av Riksbankens verksamhet skedde 1903 ökade emellertid förutsättningarna för att lösa frågan om statens affärsbanksrörelse.”

En särskild avbetalningsfond inrättades då för att finansiera borgenslån till privatpersoner och mindre företag. Detta bidrog till en uppdelning av Riksbankens funktioner i en centralbanksverksamhet och en utlåningsrörelse. När frågan om en statlig affärsbank togs upp 1916 hänvisade också bankofullmäktige till denna uppdelning.*

Riksdagens behandling av statlig affärsbanksverksamhet

Frågan om en statlig affärsbanksverksamhet aktualiserades 1912 med att den socialdemokratiska riksdagsmannen och professorn Helge Bäckström i Första kammaren motionerade om att Riksbanken skulle få rätt att ge ränta på depositionsräkning (vid denna tid den vanliga inlåningsräkningen).¹⁹ Han anknöt i sin motion till den år 1911 antagna banklagen och menade att de nya strängare reglerna för affärsbankernas relation mellan eget och inlånat kapital skulle göra dessa benägna att höja räntemarginalen²⁰ för att vidmakthålla avkastningen. För att motverka detta behövdes en allmännyttig inlåningsverksamhet.

Motionären anslöt sig till tidigare motioner om ränta på inlåningsmedel i Riksbanken. Motståndarna till räntebärande inlåning i Riksdagen hävdade emellertid liksom tidigare, att denna skulle få farliga effekter i ett kärvt läge på penningmarknaden.²¹ Anledningen härtill var, att insättarna då skulle vilja få ut sina tillgodohavanden i form av sedlar, vilket skulle inkräkta på tillgängligt sedeltäckningsutrymme. Argumenteringen komplicerades för motståndarnas del av att räntefri inlåning (på giroräkning) var tillåten enligt 1897 års lag.

Frågan om en statlig affärsbank togs också upp av socialdemokraterna ur ett ideologiskt perspektiv. Partiet hade i en följdmotion till 1911 års banklag på det hela taget ställt sig positivt till den införda aktieförvärvsrätten. Genom att ge bankerna möjlighet att direkt äga aktier i industriföretag skulle nämligen den av Marx förutspådda kapitalkoncentrationen påskyndas.¹¹ Vid sidan av dessa ideologiskt betingade överväganden om näringslivets utveckling fanns inom vänstern också tanken om att utvecklingen bättre skulle tillgodose allmänhetens intres-

¹⁷ Rd 1902 skrivelse 42.

¹⁸ Rd 1902 FK motion 5. Rd 1916 Bankoutskottets utlåtande 25.

¹⁹ Rd 1912 FK motion 12.

²⁰ 1911 års banklags §49 innehöll bestämmelser om att inlåningen fick uppgå till högst 5 gånger det egna kapitalet.

²¹ Rd 1912 bankoutskottets utlåtande 11.

²² Rd 1911 AK motion 324.

sen. Professor Bäckström propagerade i sin motion för en aktivare Riksbank och grundade sig då på 1897 års riksbankslag om att denna bank skulle verka för det allmänna bästa.

Bäckström slutade dock motionen med en hemställan om att Riksbanken måtte ges befogenhet "att vid behov kunna reglerande ingripa till skydd för allmänhetens intressen."²³ Bankoutskottets majoritet yrkade på avslag för motionen med bifogande av särskilt yttrande från riksbankschefen Langenskjöld.²⁴

I de följande debatterna vidhöll Bäckström i Första Kammaren att det behövdes en kompletterande mekanism, som förhindrade att räntorna drevs upp av den tillfalliga starka efterfrågan på kapital. För att finansiera Riksbankens verksamhet föreslog han att postsparbankens medel skulle placeras hos och förvaltas av Riksbanken.²⁵

K. A. Wallenberg var i Första Kammaren motståndare till att Riksbanken skulle lösa problemet med stigande räntor. I ett kärvt genmäle framhöll han, att bankernas egen konkurrens var den bästa garantin för en rimlig räntenivå och att bankerna alltid följde Riksbankens diskontoförändringar.²⁶

I Andra Kammaren framfördes från socialdemokratiskt håll en önskan att utveckla ett nytt bankinstitut. Folkskolläraren Emil Kristensson menade i debatten:

Emellertid vill jag för kommande motioner söka antyda en utväg, som möjligen vore mera framkomlig än den som här är föreslagen nämligen den att staten själv upprättar ett bankinstitut, som bedriver bankrörelse efter precis samma principer som nuvarande privatbanker och alltså organiseras på samma sätt med en chef utrustad med stor makt och myndighet precis som direktören för privata bankinstitut eller också om vi icke vilja tillskapa något nytt och det kan hända vara något naturligare att staten övertar ett eller ett par av de största privata banksyndikaten, som finns i vårt land och på det sättet kan tjäna landets näringsintressen och göra för utvecklingen i allmänhet kanske mer räntebär och mera givande för de stora kapital, som där äro fastlasta.²⁷

²³ Rd 1912 FK motion 12.

²⁴ Rd 1912 bankoutskottets utlåtande 1

²⁵ Rd 1912 FK prot 17 s. 59 f.

²⁶ Ibid.

²⁷ Rd 1912 AK prot 20. 1 f.

Statlig affärsbank som komplement till Riksbanken

Perioden från 1914 och framåt blev mycket problematisk för Riksbanken. Det gällde att i världskrigets skugga hålla prisutvecklingen under kontroll. Två dramatiska åtgärder vidtogs. År 1914 upphävdes guldmyntfoten, d.v.s. Riksbanken slutade att lösa in sedlar i guld, och 1916 infördes guldspärningen vilket innebar att man upphävde rätten att sälja guld till Riksbanken.²⁸ Diskontot höjdes 1914 och 1917, men enligt många ekonomer inte i den takt som var nödvändigt för att hålla prisstegringarna tillbaka. Det blev en het diskussion mellan nationalekonomer som menade att de nationella räntehöjningarna var viktiga för att bromsa prisutvecklingen och bankmän som menade, att prisökningen genererades från utlandet och skulle vara svår att hejda med nationella åtgärder.

År 1916 väckte liberalen Oskar Bogren en ny motion om att utvidga Riksbankens direkta kontakter med allmänheten.¹⁹ Hans uppfattning var att Riksbankens arbete som vände sig till allmänheten skulle organiseras i en särskild enhet för såväl in- som utlåning.

Detta visar att de politiska förhållandena hade ändrats betydligt sedan 1912. Antalet socialdemokrater hade ökat ytterligare i Riksdagen och dessutom hade den bankkritiska opinionen spritt sig långt in i de liberala leden. Trots detta fälldes motionen även denna gång, men en del förändringar genomfördes ändå. Ett flertal liberaler och socialdemokrater i utskottet hade reserverat sig mot avslaget och hemställde om en särskild bankutredning.³⁰

Denna fråga kom tillbaka 1917 då Bogren väckte en ny motion.³¹ Han hade tagit intryck av kritiken mot att förena centralbank och affärsbank under samma tak. I likhet med bankofullmäktige F. V. Thorsson förordade Bogren därför en utredning om en fullt självständig statlig affärsbank.

Detta var första gången som frågan om inrättandet av en självständig affärsbank aktualiserades. Bankoutskottet och Riksdagen förordade tillsättandet av en särskild utredning som utöver denna fråga även skulle behandla andra delar av bankernas verksamhet. Detta utmynnade i 1917 års bankkommitté.;

²⁸ Se t.ex. Thunholm. L-E.. *Oskar Rydbeck och hans tid*, s. 75 ff och s. 110. Observera att sedelinlösen med guld upphävdes två gånger: 3 aug 1914 och 17 mars 1920. Mellan 1916 till 1920 fungerade dock sedelinlösningen medan däremot guldspärningen inte var i kraft.

²⁹ Rd 1916 AK motion 7.

³⁰ RD 19 16 bankoutskottets utlåtande 25.

³¹ Rd 1917 AK motion 167.

³² Rd 19 17 skrivelse nr 322.

Riksbanken och 1917 års bankkommitté

Finansminister Carleson hade vid sin föredragning hos statsrådet pekat på behovet av en "officiell diskussion" inom bankkommittén.³³ Av kommitténs medlemmar var 4 aktiva affärsbankmän - däribland de namnkunniga Oscar Rydbeck (VD Skandinaviska Kredit AB i Stockholm) och Marcus Wallenberg (VD Stockholms Enskilda Bank). Det var antagligen naturligt för finansministern i en ämbetsmannaministär att se kommittén som en "diskussionsklubb". Men bakom utredningen fanns också ett missnöje med bankernas sätt att sköta sitt uppdrag. Inom kommittén fanns således förutsättningar för en intressekamp mellan bankernas företrädare och dess kritiker.

En komplikation var att Swartz' regering avgick på hösten 1917 och ersattes av Edéns ministär, som bestod av liberaler och socialdemokrater. Bland annat blev socialdemokraten F. V. Thorsson finansminister och därmed kommitténs uppdragsgivare. Thorsson drog i en skrivelse till kommittén i januari 1918 fram frågan om räntebärande inlåning i Riksbanken och antydde också att en riksdagsproposition i frågan skulle kunna komma under året.³⁴ Detta var överraskande med tanke på att det var Thorsson, som kanske mer än någon annan framhåvt alternativet med en självständig statlig affärsbank. Förslaget torde emellertid ha syftat till att dra in köpkraft och därmed hålla prisstegringen tillbaka. Penningvärdets återställande var nämligen ett allmänt önskemål.³⁵

Kommittén lämnade i april 1918 ett svar som gick emot Thorsson. Bankmännens uppfattning att inte ge Riksbanken inlåningsrätt hade fått en bred uppslutning. Däremot var professor Sommarin i Lund positiv (medlem av kommittén och till 1919 dess sekreterare) och han reserverade sig även i frågan.³⁶ Han bifogade även ett brev från Knut Wicksell, där denne förordade räntebärande inlåning i Riksbanken, samtidigt som han dock understödde tanken på en statlig affärsbank.³⁷

Riksbankens inlåningsrätt

Det skulle emellertid dröja till 1919 innan frågan om en statlig affärsbank åter aktualiserades. Kommittémedlemmarnas olika uppfattningar i frågan hade över tiden cementerats. En grupp hävdade, att rationella skäl talade

³³ 1917 års bankkommittés arkiv (1 Riksarkivet) vol. 1 pleniprotokoll 1 bil. 1 sid. 8.

³⁴ 1917 års bankkommittés arkiv (i Riksarkivet) vol. 1 pleniprotokoll 3 bil. 2.

³⁵ Se även Penningvärdekommitténs betänkande, där det gick en skarp skiljelinje mellan nationalekonomerna och bankmännen.

³⁶ Sommarins reservation kom att ingå i propositionen om räntebärande inlåning 1920:94.

³⁷ Även Wicksells brev bifogades prop. 1920:94 som bilaga.

for att en statlig affärsbank skulle ha en uppgift att fylla på den svenska finansmarknaden. Främst av kostnadsskäl förordade man en lösning inom Riksbankens ram. Kommitténs ordförande Adolf af Jochnick (riksbanksfullmäktiges ordförande och generaldirektör i Pensionsstyrelsen) presenterade ett utkast till kommittéskrivning som gav uttryck för en positiv inställning till statlig bankverksamhet. Professor Cassel tog däremot principiellt avstånd från tanken på en statlig affärsbank. Under diskussionen som följde inom kommittén visade det sig att Cassels linje samlade flest anhängare och han fick därför i uppdrag att skriva ett utkast till betänkande.

Vid nästa plenarsammanträde togs frågan om räntebärande inlåning i Riksbanken upp igen. Trots stora olikheter i uppfattning blev införandet av räntebärande inlåning för Riksbanken kommitténs majoritetsförslag.³⁸ Riksbanken skulle få rätt att vid särskilda tillfällen ta emot inlåning mot ränta på dispositionskonto. Denna rätt borde användas som ett komplement till diskontopolitiken eller som en åtgärd för att nedbringa bankernas räntemarginal mellan in- och utlåning.³⁹ Riksdagen underströk emellertid i sitt beslut att någon skyldighet att använda denna inlåningsrätt inte förelåg.⁴⁰

Beslutet pekar på att man lämnat den "mekaniska" synen på Riksbankens roll. Riksbanken hade istället tilldelats ett aktivt ansvar för penningpolitiken.

Riksbanken och valutapolitiken under 1920-talet

Riksbankens intresse under 1920-talets första år var främst valutapolitiska med bl.a. återinförandet av guldmyntfoten, vilket kom till stånd 1924.⁴¹ Den nya ränteregeln användes inte av Riksbanken under denna period. De starka förbehåll som riksdagen hade omgärdat regeln med gjorde den i stort sett verkningslös. Om regeln kom till användning som ett påtryckningsmedel mot bankerna är svårare att säga. Det förefaller emellertid som om affärsbankerna under 1920-talet var mindre benägna att följa Riksbankens diskontoförändringar än tidigare. Istället anpassades räntenivån till sparbanker och postsparbank. Det kom att dröja till 1929 innan den nye riksbankschefen Rooth tog upp direkta förhandlingar med bankerna om ränteföljsamhet.

1920-talet innebar dock vissa förändringar för Riksbankens affärsrörelse. Genom Postgirots tillkomst fördes statliga inlevereringar och ut-

³⁸ Se Fritz. S., op. cit., s. 16 ff.

³⁹ Rd 1920 prop 94, departementschefens yttrande

⁴⁰ Rd 1920 skrivelse 127.

⁴¹ Montgomery, A., op. cit., s. 151 f. och s. 170.

betalningar bort från Riksbanken för att istället gå via postgirot. Samtidigt skedde under 1920-talet en kraftig uppgång för en annan av Riksbankens bankmässiga produkter - nämligen avbetalningslånen. Varje år från 1918 till 1929 fick avbetalningslånefonden ökade medel till sitt förfogande. Fondens medel ökade under perioden från 12 till 44 mkr, vilket huvudsakligen kom avdelningskontorens verksamhet till del.⁴²

4. Postens bankverksamhet

Diskussionen kring den statliga affärsbanken slutade 1920 i något av ett antiklimax. Samtidigt var emellertid postens bankverksamhet föremål för en grundlig översyn.

Postsparbanken - rikssparbanken

Postsparbanken startade 1883 som ett statligt initiativ för att uppmuntra mindre bemedlade befolkningsgrupper i samhället att spara. För sparbankerna som redan etablerats som "folkets" bank var det naturligtvis inte särskilt välkommet med en rikstäckande statlig sparbank. Möjligen var det därför som riksdagen försåg postsparbanken med en mycket snäv utlåningsram. Till en början kunde inlåna medel endast placeras i stats- och hypoteksbanksobligationer, vilket gav en sämre förräntning än sparbankernas mer diversifierade placeringar.⁴³

Detta gjorde också att postsparbankens ekonomi förblev bekymmersam. Efter en utredning 1908 blev postsparbanken formellt självständig från Postverket.⁴⁴ Detta förändrade dock ingenting i den ekonomiska bilden. Tvärtom bidrog krigsårens inflation till att göra det ekonomiska läget än mer bekymmersamt eftersom Postsparbanken hade ett stort innehav lågförräntande obligationer. En mindre förändring av utlåningsbestämmelserna 1915 var dessutom i stort sett verkningslös.[@]

Postgirot - en revolution i betalningsförmedlingen

Efter utländska förebilder men också efter önskemål från Postverket gjordes 1917 en utredning om inrättandet av en särskild postgiorörelse. Krigsårens inflation och den höga räntan medförde nämligen kostnader

⁴² Riksbankens årsbok 1914-38 (Tab. 5 1938).

⁴³ Finansdepartementets arkiv (RA) Konseljakt 37 dec1920:nr 27.

⁴⁴ Rd 1917:rd skr 230.

⁴⁵ Rd 1915:rd skr 133: förordn. 11 juni 1915.

for postens kassahållning.⁴⁶ Om penningbetalningar kunde ersättas av in-tema avräkningar skulle posten spara in på dessa räntekostnader.

Posten hade allt mer anlitats för betalningar över längre sträckor, dels genom assurerade eller rekommenderade penningförsändelser, eller genom postanvisningar, dels indirekt som "underleverantör" till bankerna genom checkar i brev samt sist men inte minst genom postremissväxlar.

Även om bankerna sedan en tid förespråkade inrättande av girocentraler betraktade man förslaget om införande av ett postgirosystem med blandade känslor. Posten skulle därigenom kunna fungera som en affärsbank i viktiga avseenden. Postgirot skulle således inte bara överta girofunktionen från bankerna utan näringslivet skulle kunna sätta sina likvida medel på postgirokonton.

Omvandlingen av Postens bankverksamhet

Under 1920-talets första år åstadkoms en betydande modernisering av postens bankverksamhet. Det var främst två utredningar som kom att medverka till detta. *Postcheckkommittén*, som utredde grunderna för den rörelse som senare fick namnet postgiro⁴⁷ och *Postsparbankssakkunniga*, som hade till uppgift att hitta lösningar på postsparbankens dåliga ekonomi, t.ex. vad gällde friare medelsplacering, och bättre förräntning på inlåningsmedlen.[@]

Även dessa utredningar var föremål för en omfattande politisk och ekonomisk diskussion som till en del kan återföras på de etablerade bankernas oro för en ökad konkurrens. Samtidigt kunde man spåra en motvilja mot att ge staten tillgång till nya finansiella institutioner. Efter en komplicerad beslutsomgång i riksdagen under 1920-talets första hälft kunde postsparbanken och postgirot gå stärkta ur omvandlingsskedet i en någorlunda samordnad rörelse.

När postgirot började sin verksamhet vid årsskiftet 1924/25 hade rekonstruktionen av postsparbanken redan börjat visa sig i stigande marknadsandelar (se tabell 1). Denna relativa uppgång var i viss mån resultat av den bantning som affärsbankerna var inne i, bl.a. till följd av 1920-talets deflationskris. Bland annat genomfördes, som konstaterats, omfattande nedskärningar av affärsbankernas kontorsnät. Postverket fick däremot inte vidkännas någon kontorsminskning utan kunde bättre följa sina kunder. Diskussionen om konkurrensen mellan olika bankformer om-

⁴⁶ Se t.ex. Rd 1924 prop. 209 (postgiropropositionen) s. 12.

⁴⁷ Kommittén tillsattes 22 sept 1917. Först med proposition 1924:20; Rd skr 1924: 173 beslutades postgirorörelsen, som startade 1 jan 1925.

⁴⁸ Kommittén tillsattes 16 juli 1920. Resulterade i proposition 1920:408; Rd skr 1920. 2 15 avseende friare kapitalplaceringsregler i postsparbanken.

fattade även räntesättningen. Postsparbanken utsattes på denna punkt för kritik eftersom de ansågs ha konkurrerat med alltför höga räntor.

En allmän uppfattning var att Riksbanken genom sin diskontopolitik skulle styra räntenivån i landet. Men det var inte räntenivån i sig som skulle styras utan snarare räntans förändring. Gentemot sina kunder hade bankerna en stor frihet i räntesättningen, inte bara genom att utlåningsräntan (i genomsnitt) måste överstiga inlåningsräntan, utan också genom att räntan differentierades med hänsyn till säkerheter, risker och längden på åtaganden

Genom att affärsbankerna rediskonterade växlar i Riksbanken ansågs det dock naturligt att de omedelbart påverkades av ändringar i diskontot. För postsparbanken gällde vid denna tid, att det var regeringen, som fastställde inlåningsräntan. Detta hade inte orsakat någon kritik från bankhåll så länge räntan låg på en fast och garanterat låg nivå, men när postsparbanken från 1921 började höja räntenivån kunde man ana en ökad irritation.

Postsparbankens relativa ränteläge höjdes dramatiskt under 1910- och 1920-talen. Detta kan delvis ha varit en effekt av att man bättre följde det allmänna ränteläget, men detta verkar inte vara hela förklaringen. Postsparbankens ränta låg under 1910-talet i medeltal 1,86 procentenheter under diskontot, men höjdes under 1920-talet till 0,85 procentenheter under densamma; d.v.s. postsparbankens relativa nivå steg knappt en procentenhet.

Var det så, att räntenivån i banksystemet (i relation till Riksbankens diskonto) steg under 1920-talet? Generellt sett verkar det så, men en närmare analys visar att ökningen främst berodde på att sparbankernas räntenivå steg 0,57 procentenheter, medan däremot affärsbankernas räntenivå endast ökade marginellt. Sparbankernas medelräntefot låg därigenom fortfarande betydligt över både postsparbankens och affärsbankernas. Samtidigt hade emellertid postsparbankens medelräntefot gått förbi affärsbankernas. Det var därför relativt naturligt om affärsbankerna kände sig besvärade av ränteutvecklingen.

Även om postsparbanken kom att stå i fokus i räntediskussionen var det troligen mellan affärsbankerna och sparbankerna som huvudslaget stod. Sparbankernas praxis att belöna företagets korta inlåning med sparkasseränta kan då ha varit ett extra irritationsmoment för affärsbankerna.⁴⁹ Särskilt med hänsyn till att företagen var en kundgrupp som enligt tradition var kopplad till affärsbankerna.

Diskussionen om bankernas räntenivåer fick också en direkt effekt för postsparbanken. I början av 1929 överfördes räntesättningen för postspar-

⁴⁹ Svenska Bankföreningens remiss till den Davidssonska utredningen

banksinlåningen från kommunikations- till finansdepartementet.⁵⁰ Strax därefter tillsatte finansminister Wohlin en enmansutredning, med professor David Davidsson, för att utreda sparbankernas och postsparbankens räntepolitik.⁵¹

Davidsson konstaterade i sin analys, som i första hand gällde Stockholms Sparbank, att det inte föreföll troligt att postsparbanken inverkat på sparbankens räntesättning. Däremot var han medveten om att det ändå kunde uppkomma tendenser till att räntorna drevs upp och för att förhindra detta föreslog han två åtgärder. För det första borde sparbankerna formås att tillämpa centralt dirigerad räntesättning. Därefter borde postsparbankens räntesättning samordnas med sparbankernas. I en senare PM från december 1929, återkom Davidsson med ett förslag om en dramatisk nedskärning av antalet sparbanker. Dessutom forordade han en utredning om postsparbanken som en centralbank för sparbankerna.

Davidssons utredning gick således i postsparbankens favör. Därför kom också vissa av remissyttrandena att bli starkt kritiska. Sparbanksföreningen var särskilt negativ till forslagen i den sena promemorian. Ännu hårdare kritik kom från Svenska Bankföreningen, som helst såg att postsparbanken hade en låg fast inlåningsränta som på 1910-talet. Om man inte fick gehör för detta ville man överföra beslutsrätten över postsparbanksräntan till bankofullmäktige. Möjligen var det den hårda remisskritiken som gjorde att den Davidssonska utredningen aldrig publicerades eller kom upp till behandling i regeringen.

Sammanfattningsvis kan man säga att perioden 1916-25 totalt sett innebar en betydande tillväxt av statens engagemang på finansmarknaden - en real tillväxt på över 10 procent per år (se tabell 2). Fram till 1916 var Riksbanken statens största finansiella institution. men redan 1925 hade statens sammanlagda utlåningsfonder växt till en jämbördig nivå. Det var främst Egnahemslånefonden som ökat i betydelse. Kring 1930 hade postens bankrörelse växt upp som en tredje viktig statlig aktör. Särskilt gällde detta postsparbanken som under senare delen av 1920-talet uppvisade en reell tillväxt på drygt 17 procent per år. Jämfört med dessa tre stora hade Jordbrukarbanken både en blygsam omslutning och låga tillväxttal. Detta gjorde det naturligtvis svårt för banken att vinna anseende som ett framtidsprojekt.

⁵⁰ Se Söderlund. E., op. cit., s. 377

⁵¹ Denna Davidssonska utredning finns veterligt endast i finansdepartementets arkiv i RA:Konseljakt per den 6 juni 1940 (observera datumet!).

Tabell 2: Statliga finansinstitutioner: "finansiellt utrymme", Mkr. +/- % i fast penningvärde beräknad fast tillväxt per år

	1916	1925	1930	1916-25	1925-30
Sveriges Riksbank	190	395	239	+ 6.0	- 8.0
Rediskontering	94	223	84	+ 7.5	- 16,3
Övrig diskontering	27	92	28	+ 13.0	- 19,8
Annan utlåning	55	45	83	- 4.5	+ 14,7
Avbetalningslån	13	35	44	+ 9.5	+ 6.5
Jordbrukarbanken, inlån		114	117		+ 2,3
Postens bank	54	172	393	+ 11.1	+ 19,9
postsparbanken, inlån	54	165	338	+ 10.6	+ 17.4
postgiro. inlån		7	55		+52,2
Statens utlåningsfonder	172	319	386	+ 4,6	+ 5,7
Egnahemslånefonden	4 8	135	183	+ 9.6	+ 8.0
Kreditkassan av 1922		250	243		+ 1.1
Grundfond. statens del		110	110		+ 1.7
Göteborgs Handelsbank.inlån		140	133		+ 0.6
Sa statliga finansinstitut	416	1249	1378	+ 10.4	+ 3.7

Anm. På grund av källornas karaktär har det varit nödvändigt att använda både medel- och ultimovärden.

Källor: KPI för tiden: v. Hofsten; Index och levnadskostnad: Riksbanken: Riksbankens årsbok 19 14-3 8: Banker och lånefonder: Statistisk årsbok.

5. Den statliga affärsbankens bakgrund

Affärsbankernas uppgifter

När den här studerade perioden börjar fanns sedan ett knappt sekel ett modernt bankväsende i Sverige. Affärsbanker hade under åren utvecklat vissa särdrag. Genom den formella regleringen, främst lagstiftning, hade affärsbankerna också särskiljts från andra bankinstitutioner.

De mera principiella diskussionerna om affärsbankernas uppgifter hade en begränsad plats i den offentliga debatten. Genom olika bankkommittéers arbeten ges dock en officiell bild av affärsbankernas roll i det finansiella systemet. Analysen nedan bygger främst på material från 1907, 1917 och 1924 års bankkommittéer.

1907 års bankkommitté hade fått i uppdrag att anpassa banklagstiftningen till den samtidigt omarbetade aktiebolagslagen. Bland föreslagna förändringar märktes dels en höjning av kravet på grundfondens storlek och dels nya regler om likviditet och soliditet. Dessa regler kunde sägas ge uttryck för en strävan mot större bankenheter med tillfredsställande likviditet. Det bakomliggande syftet med dessa åtgärder var att trygga insättarnas kapital.⁵² Detta syfte kom också till tydligt uttryck i 1911 års banklag. Men en viktig förändring i 1911 års banklag var också införandet av en begränsad aktieförvärrätt för affärsbankerna.⁵³

Anpassning av Riksbankens diskonto till kreditmarknaden

En av utgångspunkterna för 1917 års bankkommittés arbete var att affärsbankerna erhållit en orättmätig maktposition. Detta ökade förutsättningarna för att kommittén även skulle behandla frågor av principiell karaktär för bankväsendet. Det blev dock aldrig någon mera grundläggande kritik av bankernas verksamhet, vilket bl.a. berodde på att utredningen inte hade att ta ställning till hela bankväsendet utan bara affärsbankerna. Vad gällde räntesättningen var emellertid diskussionen intensiv.

I kommitténs arbete ansvarade Gustav Cassel för den grundläggande beskrivningen av hur Riksbankens räntesättning överfördes via bankerna till kreditmarknaden.⁵⁴ Cassel framställde i neoklassisk anda denna rörelse

⁵² 1907 års bankkommitté ang. grundfonden s. 82-83, ang. inlåning och kassareserv s. 93 f.

⁵³ 1911 års banklag § 48.

⁵⁴ 1917 års bankkommittés betänkande nr 6 s. 5 ff. Att det var Cassel som svarade för grundutkastet till slutskrivningen framgår av att handlingarna bevarades i

som närmast mekanisk ~ vilande på ekonomiska "naturlagar". I grunden vilade detta resonemang på reglerna för bankernas rediskontering av växlar i Riksbanken.

Svenska Bankföreningen som till stora delar styrde affärsbankernas räntesättning anpassade efter eget bedömande inlåningsräntor efter utlåningsräntans nivå. Om detta innebar, att inlåningskunderna fick lägre ränta än vad en strikt följsamhet till utlåningsräntorna skulle ha inneburit, var det ingen större nackdel enligt Cassel. Enligt hans mening låstes alltför mycket kapital i bankerna i stället för att komma till mer produktiv användning i näringslivet."

Cassels beskrivning var i stort en beskrivning av det rådande systemet och berörde egentligen inte de grundläggande problemen. Principiellt betydelsefullare var kommitténs åsikt, att räntan skulle sättas så att den balanserade tillgången på utlåningsvilligt kapital med kreditefterfrågan." Detta innebar i praktiken, att det var bankerna som hade möjlighet att fastställa jämviktsräntenivån. Att frågan var känslig visades inte minst av tvisten om vad som var "rätt" räntenivå." Om Riksbanken satte "fel" ränta kunde störningar uppkomma på kreditmarknaden, men trots det menade kommittén att Riksbanken hade en ledande funktion i räntesättningen.

I jämförelse med frågan om "rätt" ränta diskuterades problemet med "rätt" räntemarginal inte särskilt ingående, vilket pekade på osäkerheten i räntesättningens mekanism. Å andra sidan innebar detta att flexibiliteten hos räntesystemet ökade. Trots detta kan man nog dra slutsatsen att affärsbankerna fyllde en viktig funktion i att förmedla Riksbankens ränteförändringar till finansmarknaden.

Fördelning av krediter under konkurrens

Affärsbankernas kris 1922-23 aktualiserade frågan om kreditrisker. När en ny bankkommitté tillsattes 1924 var det också bankernas stora kreditförluster och behovet av att införa vissa regler för bankernas kreditgivning som stod i centrum. I viss utsträckning var den nya kommittén också en fortsättning på 1917 års utredning. bl.a. vad gällde bankernas emissionsverksamhet. Kontinuiteten underströks också av att de flesta medlemmarna i 1924 års bankkommitté hade suttit med redan i 1917 års bankkommitté.

kommittéarkivet (RA). Eftersom "majoriteten" ville ha inlåningsrätt för Riksbanken kom trots detta Cassel att avge en egen reservation mot slutskrivningen.

⁵⁵ 1917 års bankkommitté & betänkande nr 6 Cassels reservation s. 33 f.

⁵⁶ Ibid., s. 5.

⁵⁷ Se t.ex. Sommarins reservation till kommitténs betänkande nr 2; återfinnes i prop 1920:94, s. 14. Denna proposition avser egentligen betänkande nr 6.

I fråga om kreditgivning fanns sedan tidigare en uppfattning att bankerna så litet som möjligt skulle bindas av legala föreskrifter.⁵⁸ Även 1924 års bankkommitté var avvisande till detaljerade utlåningsregler, men man accepterade ett krav på säkerhet vid kreditgivning.⁵⁹ Dessutom kunde man tänka sig en begränsning av enhandskrediterna, d.v.s. total kreditvolym som kunde lämnas till en och samma låntagare.⁶⁰ Kommitténs slutsatser i detta hänseende underströk således bankernas uppgift att fördela tillgängligt kreditutrymme.

1917 års bankkommitté utgick från att maximal inlåningsvolym kunde omvandlas till krediter, när räntan var i jämvikt.⁶¹ Men även med en maximal volym var kreditmängden begränsad. En vanlig tolkning av jämviktsräntans funktion var att alla som var villiga att betala jämviktsränta eller mer (t.ex. riskpålägg) också var berättigade att få kredit. Trots de föregående årens inflation fanns det ingen utförlig diskussion om riskerna med en kreditförmedling som endast tog hänsyn till den kortfristiga räntebetalningsförmågan. Risken var under sådana förhållanden att rent spekulativa projekt, där t.ex. inflationsvinster var avgörande för betalningsförmågan inte bara tog en stor del av tillgänglig kreditvolym utan även drev upp räntan. Detta med hänsyn till att sådana projekt hade störst utsikter att klara räntebördan på kort sikt.

I praktiken var dock kreditgivningen emellertid mer komplicerad. Nya kunder kunde, innan lånen beviljades, räkna med en ingående granskning från bankens sida, medan kunder som banken hade fortroende för sannolikt slapp denna ingående analys. I förlängningen kunde det således vara svårt för nya kunder att få kredit. Detta problem behandlades också av 1917 års bankkommitté som påvisade vikten av att kreditökande hade alternativ att välja mellan.⁶² Konkurrens på bankmarknaden fungerade som en garanti för fördelningens effektivitet. Konkurrens tog sig inte bara uttryck i att det fanns flera kreditalternativ utan också i att kreditinstitutioner strävade efter att ge så goda lånevillkor som möjligt. Motsvarande kunde även tänkas gälla på inlåningssidan, men på denna punkt var kommittén mera vag om konkurrensens effekter.⁶³

⁵⁸ Se t.ex. SOU 1927: 11 (1924 års bankkommitté & betänkande) s. 68 "Ansvaret för medelsfördelningen har icke avlyftats från (bank)ledningen och det har och bör icke avlyftas genom än så förutseende lagstiftning eller offentlig kontroll.

⁵⁹ SOU 1927:11, s. 103 f.

⁶⁰ Ibid., s. 115 f.

⁶¹ 1917 års bankkommitté bet. nr 6, s. 5.

⁶² Ibid., s. 10.

⁶³ Ibid., s. 13 f.

Den statliga affärsbanken och bankväsendets funktion

Frågan om den statliga affärsbankens existens var nära kopplad till bankens möjligheter att förbättra affärsbanksväsendets funktionssätt. Men statsbankens existens var också nära förbunden med den nytta banken kunde göra för staten. Detta visas i följande beskrivning av affärsbankernas uppgifter:

1. Ägarförhållandena inom bankväsendet ansågs ha betydelse för tryggheten i systemet, d.v.s. risken för bankfallissemang och för förluster av insättarnas kapital. Staten hade under mellankrigstiden ett högt anseende som garant för det finansiella systemet. Men en statlig bank kunde också genom sin finansiella styrka uppfattas som särskilt trygg. När det gällde tryggheten i affärsbanksväsendet i stort bidrog dock en statlig bank knappast till att öka denna. Tvärtom kunde en överdriven uppfattning om skillnader i trygghet mellan statlig och privat bankverksamhet verka destabiliserande för systemet.

2. En statlig affärsbank antogs vara mer lyhörd för Riksbankens räntesignaler och skulle därigenom kunna påverka övriga affärsbanker till en anpassning. Även om detta inte skedde tvångsmässigt för övriga banker var det ett rimligt antagande att man i räntesättningen tenderade att närma sig en till Riksbanken "närstående" institution.

3. Statliga banker hade i sig inga särskilda förutsättningar att fördela resurser bättre än andra banker. De kunde däremot bidra till att öka konkurrensen om kunderna genom att ge creditsökande flera möjligheter. Under 1910-talet ändrades konkurrensförhållanden vilket påverkade kundernas valmöjligheter. I stället för en mängd små lokala och regionala banker framträdde några stora banker - verksamma med ett riksomfattande kontorsnät som Skandinaviska Kreditaktiebolaget och Svenska Handelsbanken, eller viktiga genom storleken och intensiteten i sina engagemang som Stockholms Enskilda Bank. Även om denna utveckling kunde tänkas öka konkurrensen fanns faror för en monopolistisk utveckling, särskilt som antalet verksamma affärsbanker minskade. Under sådana förhållanden kunde en statlig bank med ett starkt kontorsnät stimulera konkurrensen.

4. En uppfattning som framfördes i debatten var att offentligt finansierade krediter med särskilda villkor och för särskilda behov borde hanteras av statliga finansiella institutioner. Det var emellertid inte lämpligt att utrusta en statlig affärsbank med sådana uppgifter, eftersom det fanns en risk att man kunde blanda samman social och affärsmässig kreditgivning. De privata bankernas krav på konkurrens på lika villkor skulle då inte heller kunna tillgodoses.

5. En statlig vinstgivande affärsbank som även fungerade som statens husbank kunde också bidra till att stimulera konkurrensen. Strävan efter vinst borde i vilket fall få sådana effekter. Husbanksuppdraget kunde däremot i ett första skede bidra till att minska konkurrensen. I ett andra skede kunde dock den kompetensökning som skedde, öka den faktiska konkurrensen.

6. Motiven för en statlig affärsbank

Denna analys av kommittéarbeten och ekonomisk-politisk debatt pekar på att det under 1910- och 20-talen i huvudsak funnits tre motiv för inrättandet av en statlig affärsbank:

- . Socialiseringsmotivet
- . Ränteanpassningsmotivet
- . Konkurrensmotivet

Socialiseringsmotivet

Socialismen innebar inte bara en kritik av det existerande samhället utan också en förhoppning om att den sociala omvälvning, som industrialismen innebar också skulle kunna innebära stora förbättringar för de breda lagren av befolkningen. När socialdemokratin var politiskt etablerad vid slutet av 1910-talet var en av huvuduppgifterna att beskriva det framtida samhället och vägen fram till detta.

I detta arbete intogs inte bankfrågorna någon prioritet, men ändå betraktades bankväsendet som en viktig del av det äldre samhället enligt bl.a. 1897 års partiprogram. Bankerna tillhörde det som efter hand skulle vittra bort utan att man behövde bekymra sig om vad som skulle komma istället. I vilket fall gällde detta den s.k. storfinansens, vari storbankernas företrädare inräknades.

På detta sätt kan man tolka socialdemokratins hållning till bankfrågorna före 1920 års partiprogram. I förslaget till det nya partiprogrammet, som publicerades i ett nummer av Tiden 1919 hade kreditväsendet reducerats till ett av ett flertal områden, där en total eller partiell socialisering kunde bli aktuell:

I samhällets ägo överföres alla för en planmässig folkhushållnings genomförande erforderliga:

- * naturrikedomar
- * industriföretag
- * kreditanstalter
- * transport och kommunikationsleder
- * Sakkunnig ledning av samhällets företag under garantier mot byråkratisk skötsel
- * Arbetare och konsumenter deltaga i samhällets förvaltning
- * Samhällelig kontroll över företag, som kvarstå i enskild ägo.⁶⁴

I motiveringen som samtidigt redovisades verkade bankernas framtid redan beslutad: "Redan behärska ett par storbanker större delen därav" (bankmarknaden). "Mognaden för socialisering är här uppenbart för handen".⁶⁵

Vid socialdemokraternas partikongress i februari 1920 framträdde programkommitténs talesman Gustav Möller och vid presentationen av denna programpunkt menade han, att den ofta framförda uppfattningen, att socialiseringen borde börja med bankerna inte var riktig. Om samhället ägde bankerna och dessa vägrade lämna kredit till en viss industri, skulle stor ovilja uppstå mot den socialistiska organisationen. Man borde istället upprätta en statens affärsbank, som konkurrerade med de privata affärsbankerna, och låta socialiseringen börja med de viktigaste naturrikedomarna.⁶⁶

Man kan utgå från, att denna tolkning av programmet var sanktionerad av partiets ledning. Gustav Möller hade för övrigt själv en central ställning inom det socialdemokratiska partiet. Bland annat innehade han posten som partisekreterare och han hade publicerat flera artiklar om partiets väg mot socialism. Möller tillhörde inte dem, som endast pliktskyldigast refererade till Marx. Han var en av initiativtagarna till ett sällskap för Marxstudier och hade även tolkat den nyare utvecklingen för att visa att Marx fortfarande "hade rätt".⁶⁷ Den bild han gav av vägen mot socialismen i de senare artiklarna visade på vikten av att behålla produktionskraften och att få den utbildade tjänstemannakadern med sig i övergången till socialistiska produktionsförhållanden.⁶⁸ Jämfört med Marx' katastrofscenari förefaller det mera som att åka motorväg över ett alppass än att ta den gamla grusiga serpentinvägen.

⁶⁴ Socialdemokratiska partiprogrammet 1920, punkt XIII.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Tingsten, H., *Den svenska socialdemokratins idéutveckling del 1. s. 247.*

⁶⁷ Möller, G., *Socialdemokratins partistyrka och socialismens segerutsikter.*

⁶⁸ Möller, G., *Den sociala revolutionen.*

Man kan naturligtvis ha olika uppfattningar om varför Möller ville undvika en allmän banksocialisering.⁶⁹ Man kan dock hålla med om att ett direkt övertagande av hela banksektorn skull skapa spänningar inte bara hos bankerna utan också i deras relation till näringslivet.⁷⁰

I ett föredrag inför Skandinaviska arbetarförbundet 1920 gjorde Möller följande tillägg till debatten:

Att staten skall ha en bank, det är vi fullkomligt på det klara med i Sverige: Jag hoppas, att snart nog skall komma ett föreliggande förslag om en statens affärsbank, men den skall då arbeta vid sidan av de privata bankerna.⁷¹

Begreppet statlig affärsbank kopplades i detta uttalande mindre till socialiseringen och mer till stimulans av konkurrensen på bankmarknaden.

Det förefaller därför rimligt att iden om den statliga affärsbanken redan från början i hög grad var en konkurrensfråga. För att förena denna med den socialistiska grundsynen, som kom till uttryck i andra sammanhang, förutsättes också ett kontinuerligt växande inflytande för den statliga affärsbanken.

Ränteanpassningsmotivet

Problem för en centralbank

Ränteanpassningskravet var som vi har sett nära sammanbundet med de problem, som uppbyggnaden av Riksbankens centralbanksfunktioner förde med sig. I Sverige var detta särskilt komplicerat, eftersom man som centralbank valde en bank som redan i århundraden varit offentligt styrd och dessutom fungerat som affärsbank. Som ledande affärsbank hade Riksbanken haft ett inflytande på räntebildningen, som inte självklart fanns sedan den blivit centralbank.

1881 års bankkommitté bildade utgångspunkt för den svenska centralbanksdebatten. Under utredningens gång och under inflytande av den internationella utvecklingen kom man fram till, att Sverige behövde en centralbank med uppgift att exklusivt stå för utgivningen av sedlar. Det centrala önskemålet var att kontrollera den utelöpande sedelmängden, vilket följande citat visar:

⁶⁹ Inför partikongressen 1917 skrev Möller en artikel i *Tiden* där han häftigt angrep vänsterfalangens riksdagsmotion om socialisering (Det socialdemokratiska partiets vänsterfalang blev snart nog embryot till det kommunistiska partiet, numera Vänsterpartiet). Särskilt tillbakavisade han redan då en allmän banksocialisering.

⁷⁰ Möller, G., *Socialiseringsproblemen*.

⁷¹ *ibid.*, s. 102.

Det banksystem, som av lagstiftningen tillförbindes att utöver sedelstockens minimisiffra icke utgiva en enda sedel utan mot dess fulla valuta i guld, innesluter i sig en god borgen mot dessa vådor (inflationsspekulationsvågor på grund av en för stor sedelutgivning). Berövad all fördel av sedelstockens förökande lämnar det gemenligen i rörelsen cirkulerande en icke ringa mängd klingande mynt, som vid behov utgör för detsamma en god reserv: och ytterst känsligt för varje tryck utifrån, vilket genom sugning på dess guldkassa röjer landets ofördelaktiga betalningsställning gentemot andra länder, söker det strax genom stegrade räntesatser och minskad utlåning att dels åter draga till sig der guld rörelsen fräntagit detsamma: dels anbringa en kraftig bromsapparat på spekulation och konsumtion och tvinga båda att rätta sig efter landets verkliga affärläge.⁷²

Detta påstående präglades av det tidiga 1880-talets ekonomi, då hela banksystemet kände av en åtstramning, och det fanns en generell tendens till att höja räntan. Kommittén konstaterade vidare:

Men det later sig ej väl förneka, att dessa garantier verka betydligt kraftigare, när sedelutgivningsrätten är förlagt hos ett enda bankinstitut, än när densamma är mellan flera sådana fördelad?

Denna sats innehåller påståenden, som väl tål att diskutera. För det första talar det något mot det föregående citatet, som ville göra gällande att banksystemet redan var ytterligt känsligt för ändringar i guldkassan. Väsentligare var dock att man bortsåg från vad Riksbankens exklusiva rätt till guldkassa och sedelutgivning kunde ha för konsekvenser. Denna specialisering medförde nämligen att Riksbanken fick sedelutgivning och inflation som "sin" norm för räntesättningen, eftersom man samtidigt ville hindra Riksbanken från att delta i normal in- och utlåning.

För de privata bankerna däremot var det viktigt att räntan sattes så att den skapade jämvikt mellan in- och utlåning. I grova drag fanns det oftast en överensstämmelse mellan dessa båda synsätt, men det kunde även uppkomma friktioner mellan Riksbanken och affärsbankernas principer för räntesättningen. Genom rediskonteringsinstrumentet försökte man överbrygga dessa spänningar. Eftersom bankväsendet dessutom var ganska flexibelt behövde inte heller motsättningarna upplevas som särskilt besvärande. Utvecklingen i Europa visade också att

⁷² 1881 års bankkommittés betänkande. s. 235

⁷³ Ibid.

centralbanksinstitutionen hade problem då det gällde att överföra sina intentioner till hela banksystemet.⁷⁴

Förslag till förbättring av räntestyrningen

Riksbankens möjlighet att via egen affärsrörelse påverka räntenivån hade minskat sedan 1880-talet. Den egna inlåningen ansågs inte heller förenlig med Riksbankens rätt att hjälpa banker i kris. Det var i ett försök att finna en kompromiss mellan dessa båda synpunkter som tanken på en statlig affärsbank kom upp. Tanken var att en statlig affärsbank skulle följa Riksbankens ränteintentioner mera noggrant än vad bankerna i gemen gjorde, samtidigt som Riksbanken kunde utöva sina centralbanksfunktioner. Detta förslag löste emellertid inte problemet med hur centralbanken skulle kunna fastställa den övergripande jämviktsräntan. Företrädarna för tanken på en statlig affärsbank var också medvetna om detta och talade om vikten av att väga "det allmännas synpunkter" mot "strikta ekonomiska principer"⁷⁵.

Att lösa problemet genom att bilda en statlig affärsbank torde på det hela taget ha varit en svensk företeelse. Detta kan hänga samman med att centralbankerna vid denna tid ofta var privatägda, även om staten hade sin hand med vid utformandet av t.ex. diskontopolitiken.

Frågan om centralbankens affärsbanksrörelse och särskilt den räntebärande inlåningen var fortfarande föremål för diskussion. 1881 års bankkommitté hade kategoriskt förklarat att en sådan inlåning försvagade Riksbankens möjlighet att hjälpa andra banker. Av en annan uppfattning var åtminstone delvis Knut Wicksell:

Men lika gärna eller ännu hellre skulle då, förefaller det mig, såväl Englands bank som övriga centralbanker, när de behöva draga till sig pengar, kunna direkt giva ränta på inlån, på depositioner. De skäl, som man anfört häremot, synas mig icke övertygande; att en centralbank icke bör överhövan konkurrera med andra banker, kan möjligen vara sant och möjligen icke; ty själen i allt bankväsen är egentligen dess koncentrerings,... Men om därtill centralbankerna inskränkte sig till att giva sådan ränta vid tillfällen, då de själva höja sitt diskonto över det normala, och då det just gäller att i det allmännas intresse söka förmå de övriga bankerna att inskränka sin utlåning, kan man väl icke tala om en osund eller olämplig konkurrens.⁷⁶

⁷⁴ Sjöstrand. E.. "Inlåning med räntegottgörelse vid Riksbanken", I: *Ekonomisk Tidskrift 1910*, s. 43.

⁷⁵ 1917 års bankkommittés bet.nr 6 s. 51.

⁷⁶ Wicksell. K.. *Föreläsningar i nationalekonomi II*, s. 132.

I en artikel 19 19 återkom Wicksell till de slutsatser han dragit av debatten om den statliga affärsbanken ⁷⁷ Han lanserade då tanken på att Riksbanken skulle ha all in- och utlåning till en och samma räntesats.

En statlig affärsbank och räntesättningen

Diskussionen om nyttan av en statlig affärsbank rörde sig gärna på ett generellt plan. Men även frågan om hur banken praktisk skulle fungera för att förmedla centralbankens ränteprioriteringar togs upp. Problemet var dock vilken slags räntejusteringar som bäst kunde motsvara Riksbankens intentioner.

1. Utlåningsräntefoten var av intresse i första hand för låntagarna. Ju lägre ränta desto större chans till vinstgivande investering.

2. Inlåningsräntefoten var av intresse i första hand för bankinsättarna. På längre sikt borde en positiv realränta eftersträvas.

3. Räntemarginalen d.v.s. skillnaden mellan utlåningsräntefot och inlåningsräntefot var av intresse i första hand för bankerna. Dessutom föredrog bankerna i allmänhet ett lågränteläge, eftersom det underlättade kreditgivningen.

4. Räntefotens förändring var det som hade störst betydelse för centralbanken. Enligt gängse riksbankspolitik förväntades centralbanken reagera på förändringar i guldreserven med justeringar av diskontot. Även de svenska nationalekonomerna var i hög grad uppknutna kring tanken på diskontopolitikens betydelse för bevarandet av ett fast penningvärde. Detta trots att den internationella fackdebatten redan vid sekelskiftet noterat de problem, som kunde uppstå, då centralbanken skulle genomföra en sådan politik.⁷⁸

Vad gällde den statliga affärsbankens möjligheter att påverka räntesättningen var det sålunda centralbankens intressen som skulle tillvaratas. Att tanken på en statlig affärsbank togs upp till behandling kring 19 17 kan mycket väl ha berott på att centralbank och affärsbanker då strävade åt olika håll vad gällde räntans riktning. Till detta ska också läggas att Svenska Bankföreningen utgav ränterekommendationer i samband med diskontoförändringar. Bankerna kunde då välja att ansluta sig eller inte. De större bankerna följde dock oftast dessa rekommendationer.

Vad hade då en statlig affärsbank för möjlighet att påverka affärsbankernas räntesättning? Egentliga maktmedel kunde den statliga affärs-

⁷⁷ Wicksell, K.. "Riksbanken och privatbankerna. Förslag till reform av det svenska penning- och kreditväsendet". *Ekonomisk Tidskrift* 1919.

⁷⁸ Se Cronstedt, G.. "Centralbanken och låneräntan" *Ekonomisk Tidskrift* 1902. Han hänvisar här i sin tur till arbeten av Leon Say, J.W. Gilbert m.fl.

banken knappast räkna med och därför var en konkurrens på marknadsmässiga villkor den enda tänkbara förutsättningen för påverkan. Ett klart formulerat uppdrag att alltid överföra Riksbankens räntesignaler till både inlånings- som utlåningssidan skulle stärka bankens betydelse både i relation till bankkunder och de andra bankerna.

Redan i formuleringen av den statliga bankens reglemente skulle det emellertid uppträda ett viktigt principiellt problem; nämligen vilken räntemarginal man skulle tillämpa. Om man kunde påstå, att marginalen alltid borde vara t.ex. 1 procent skulle det inte bli något problem, men erfarenheten visade att marginalen skiftade och att det kunde finnas goda skäl till detta. Det paradoxala förhållandet skulle kunna uppstå att bankerna med en statlig affärsbank skulle kunna tillgodogöra sig en större räntemarginal än vad som annars varit möjligt.

I detta fanns ett problem som gick djupare än frågan om en statlig affärsbank. Banksystemets behov av skiftande räntemarginal kunde strida mot centralbankens önskan att styra räntenivån. Någon given lösning av detta dilemma fanns inte. Det verkade som om en statlig affärsbank med inriktning på ränteanpassningsmotivet snarast skulle forstärka prisbildningen ytterligare.

Konkurrensmotivet

Vad innebar bankkonkurrens?

På en öppen varumarknad spelar priset en stor roll som konkurrensfaktor, eftersom en prissänkning kan leda till ökade marknadsandelar, som i sin tur innebär kostnadsfordelar. Bankmarknaden var emellertid en förmedlingsmarknad och där skulle en sänkning av kostnaderna - inlåningsräntan - i stället ha inneburit en minskad marknadsandel. Om inlåningsräntan därför i stort sett hölls stabil påverkades normalt sett också utlåningsräntan till likformighet. Vid jämviktspunkten mellan inlåningsränta (inklusive påslag för räntemarginal) och utlåningsränta var nämligen dessa i balans. En sänkning av utlåningsräntan medförde en ökad efterfrågan på lån, som inte kunde tillfredsställas. En möjlighet var dock, att räntemarginalen minskades för att uppnå en ny jämvikt. Detta resonemang visar att man inte kunde vänta sig någon ständigt pågående priskonkurrens på in- och utlåningsmarknaderna.

Vad är då bankkonkurrens? Svaret kan vara att det är en konkurrens om goda inlånings- och utlåningskunder. Men medan en god inlåningskund är lätt att identifiera, krävs det stor skicklighet för att urskilja en god kreditkund. Det är viktigt att kreditgivaren då har blick för långvariga och

vinstgivande relationer, som i det långa loppet inte bara behöver innebära kreditgivning.

Den statliga affärsbankens konkurrenssituation

Vinst- eller avkastningsaspekten hade en tydlig koppling till den kompetens, som den statliga affärsbanken kunde uppöva i sina kundrelationer. En annan konkurrenspåverkande faktor var inriktningen på kundgrupper. För en statlig affärsbank skulle kunna göra inbrytningar på väsentliga områden, även utanför statens behov av finansiell service.

Konkurrens mellan affärsbanker och andra finansiella aktörer var också väsentlig. Bankerna konkurrerade redan från början med finansinstitut, privatbankirer och andra långivare som privatpersoner och företag. Affärsbankernas svårigheter på 1920-talet kan till viss del sättas i samband med den hårdare konkurrensen från andra banktyper, som jordbrukskassor, sparbanker och även postsparbanken.

Det utvecklades under de behandlade decennierna även en systemkonkurrens, som en följd dels av att några av de stora bankerna blev uttalat landsomfattande i sin verksamhet, dels genom Svenska Bankföreningens kartellliknande verksamhet. Man kan säga, att dessa med sin ekonomiska makt kom att konkurrera med statsledningens (regering och riksdag) politiska makt. Så länge som den politiska makten tillämpade den bankpolitik som genom lagstiftning och övervakning fastställts, kunde de båda systemen samspela. Den bankpolitik som gick ut på att staten själv gick in i konkurrensen med en egen affärsbank skapade däremot motsättningar.

Den lokala konkurrensens betydelse

År 1908 fanns 84 affärsbanker medan antalet 1920 hade sjunkit till 41. Man kan frestas att dra den slutsatsen att konkurrensen hade minskat. Om man får veta, att antalet affärsbankskontor under samma tid ökade från ca 500 till drygt 1400 blir dock bilden en annan. De kvarvarande bankerna hade blivit större. Förutom storbankerna hade det tillkommit ett antal medelstora banker med kontor över betydande delar av landet, medan de lokala små bankerna minskat kraftigt i antal.

Professor Cassel och 1917 års bankkommitté fick bl.a. i uppdrag att utreda denna bankkoncentration.⁷⁹ Cassels utvärdering var dock positiv. Konkurrensen, ansåg han, hade befördrats av storbanksbildningen. Något hot mot konkurrensen på grund av forstelning bland storbankerna såg han

⁷⁹ 1917 års bankkommittés betänkande nr 3

inte. I så fall skulle de mellanstora bankerna träda i deras ställe. Dessutom tillkom det alltså nya banker, av vilka en del tydligen från början hade för avsikt att uppnå storbanksstatus. Här nämnde han särskilt två: Köpmannabanken och Svenska Lantmännens Bank.

Cassels utredning gjordes 1917, men paradoxalt nog beslöt 1917 års bankkommitté att föreslå en kraftig begränsning av möjligheterna att etablera nya kontor. Även redan gjorda etableringar kom i farozonen och under 1920-talet minskade affärsbankernas kontorsantal kraftigt. Med Cassels perspektiv minskades därigenom konkurrensen.

Kontoren hade vid denna tid en mera central roll i fråga om själva verksamheten än vad som senare skulle bli fallet. Insättningar och uttag måste i allmänhet ske på kontoren, där även bokföring av kontona skedde. Till detta kom det som fortfarande gör kontoren betydelsefulla, t.ex. kassafack, notariat och kreditgivning. Kontorens stora betydelse avspeglades ofta i själva byggnaderna som inte sällan kunde dominera de mindre tätorterna. Den lokala konkurrensen hade en mycket stor betydelse; inte minst genom att alternativen synliggjordes. Kontoren kom att få en roll som motsvarade både produktförpackningen och kringsservice i varuproduktionen.

Värdering av konkurrensmotivet

Den lokala konkurrensen gjorde det särskilt viktigt för en statlig affärsbank att ha ett tillfredsställande kontorsnät. Detta kunde åstadkommas genom att man exempelvis övertog en redan existerande bank eller ingick i samarbete med en annan organisation (t.ex. postverket).

Genom ett starkt kontorsnät kunde en statlig affärsbank bidra till att stimulera konkurrensen på bankmarknaden. Om detta var tillräckligt för att motivera inrättandet av en statlig affärsbank berodde dock på bankväsendets utveckling. Frågan var närmast om konkurrensen kunde upprätthållas inom de ramar som redan fanns. Cassel hade varit optimistisk men t.ex. företrädare för det socialdemokratiska partiet var mera pessimistiska. Delvis berodde skillnaden i deras bedömning på att t.ex. Cassel såg de lokala förhållandena och kontorstillväxten som viktiga, medan mer pessimistiska bedömningar pekade på de redan starka koncentrations-tendenserna inom olika delar av näringslivet.

Inte heller konkurrensmotivet skulle emellertid få någon betydelse för ett införande av en statlig affärsbank under 1920-talet. Socialdemokratema gjorde dock ett försök att med hänvisning till konkurrensen få upp frågan om statlig affärsbank på den politiska dagordningen i en partimotion 1928. I sin motion hänvisade de främst till två monopoltendenser hos de privata affärsbankerna; dels samarbetet mellan storbankerna vid statens

obligationsemissioner och dels storbankernas kartellliknande inflytande på övriga affärsbanker via Svenska Bankföreningen.⁸⁰

Vid den studerade periodens slut 1930 hade debatten om den statliga affärsbanken i stort sett avklingat. Den statliga affärsbanken – Jordbrukarbanken – fanns dock och kom att leva vidare i Kreditbanken, PK Banken och slutligen i Nordbanken. Bakom Jordbrukarbankens etablering som statlig affärsbank fanns dock inget av de argument som togs upp i den principiella debatten. Jordbrukarbankens tillkomst var istället kopplad till statens räddningsaktioner under 1920-talets bankkras. Kanske var det därför som banken inte förrän i slutet av 1940-talet betraktades som en utvecklingsbar bankrörelse för staten?

⁸⁰ Rd 1928 FK mot. 159 s. 23.

Summary

The publicly-owned commercial bank Nordbanken underwent a period of substantial growth during the beginning of the 1990's. For that reason there are many questions to ask about the meaning of having a state-owned bank among a system of private ones. If one goes back to the period of 1910 - 30 one will find that there was a rather animated debate going on about a publicly-owned commercial bank. Yet there were no visible connections between these discussions and the foundation in 1923 of the Jordbrukarbanken (Farmers' Bank), in which nearly the whole stock of shares were to be held by the Swedish government. In spite of that, even an official Bank Committé 1917 had been entrusted with the task of evaluating the idea of publicly-owned commercial bank. For that reason a rather copious material exists, illustrating how one then looked upon advantages and disadvantages of such a bank.

Primarily, there is a need to recall the historical and institutional environment, which formed the background to the discussion about the publicly-owned commercial bank. Here we can point to the whole Swedish commercial banking system and its problems during WWI and afterwards. The rise of alternative public finance institutions became competitors when finding ways towards a more active credit policy. Most important in this connection was the development of Riksbanken from a combined central and commercial bank into a bank totally involved in central bank business.

What should a publicly-owned commercial bank do? Well, this must have something to do with how the tasks of the total commercial banking system are defined. If the protagonists of a publicly-owned commercial bank held belief that such a bank was able to improve the functions of the whole system they certainly would have had a point. I have used statements from the three Bank Committées of 1907, 1917 and 1924 to get a picture of how they judged the tasks of the commercial banks. These are the results of the investigation: There were three important, over all tasks of these banks:

1. Making the banking system safe;
2. Adapting their own set of interests to the discount rate of Riksbanken;
3. Competing with each other to distribute the available supply of credit.

As for the publicly owned commercial bank the judgement was made that it was necessary to look deeper into points 2 and 3 to decide whether such a bank could improve the functions of the whole banking system.

A different point deals with the ability of the banking system to meet the demand for loans for social and other special needs. It was, however, generally maintained, that such loans could be best managed by special

finance institutions and for that reason were not suitable for a publicly-owned commercial bank.

Last, the special task of serving the state in a financial respect is dealt with. This, on the other hand, was a task where probably only a state-owned bank was called for, if service was to be fullfledged. Whatever such a bank would do in this respect was to have a competitive aspect. For that reason one could put this point together with point 3 under the headline of a competition motive for a publicly owned commercial bank.

With the beginning of the 20th century the left wing in the Parliament increased its influence on public affairs and for that reason the opinion negative towards banks increased in strength, too. If this was to have the effect of enforcing the claims on a publicly-owned commercial bank was not yet decided. For a long time the Social Democratic Party regarded the banking system as a confirmation of the validity of the Marxist theory of concentration and if so the whole system in any case would fall like a ripe fruit into the hands of society. However, in this matter Gustav Möller, a leading Social Democratic Party politician was to change this policy when putting forward his view of the need of a publicly owned commercial bank to the Congress of the Social Democratic Party 1920.

In the last part of this article a deeper analysis of the three most influential motives for a publicly owned commercial bank are presented: 1. The motive of socialization. 2. The motive of interest adaption and 3. The motive of competition.

1. The analysis of socialization reveals how this motive was transformed into a motive of competition, but it is a reasonable hypothesis that the very idea of a publicly-owned commercial bank in itself includes the notion that if a bank is advantageous to the community it tends also to compete successfully with the private banks. This line of thought was to be continued in the Social Democratic Party motion 1928 for a publicly-owned commercial bank, in which the motive of competition was the basis.

2. The motive of interest adaptation is analysed from the perspective of the statements in the Bank Committee of 1881. In this section it is demonstrated that the partition of setting interests, which results from the consistently executed central bank theory, eventually resulted in tensions. Evidently, such a situation rose later, during the last years of WW1. In search of a solution the publicly-owned commercial bank seemed to fit in. However, it is possible to demonstrate that such a bank, which was commissioned to consistently and rigidly follow the discount rate changes of

Riksbanken rather would make the banking market less flexible and thereby worsen the situation.

3. The motive of competition can be divided into two aspects: a) the goal of the enterprises to maximize the profits at the expense of their competitors, which in the case of a publicly-owned commercial bank could be an extra tax upon the other commercial banks and b) the effects of the competition profitable to the community favouring for example the clients. For obvious reasons it was this latter aspect which generally was in the focus of the discussion. This, of course implied certain problems for the protagonists of the publicly-owned commercial bank, since there still was a considerable number of private commercial banks during the entire period under study. These banks ought themselves be able to maintain the competition. But the Social Democrats pointed in the above mentioned motion to the fact that a few big banks through Svenska Bankföreningen (Swedish Banks' Association) exercised a monopolizing influence on the whole commercial bank system.

There was some truth in this statement. In spite of that there is reason to suppose that competition in the various places in the country still existed. So not even the motive of competition was bound to persuade the antagonists of a publicly-owned commercial bank.

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

Riksarkivet (RA)

Finansdepartementets arkiv (RA),

Konseljakt 17/2 1920 nr. 27 (avs. Postsparbankens placeringar)

Konseijakt 6/6 140 (Davidssonska utredningen)

1917 års bankkommittés arkiv (RA),

Vol. 1. pleniprotokoll.

Tryckta källor

1881 års bankkommitté, Bankkommitténs underdåniga forslag till förändrad organisation af bankanstalterna. Avgifvet den 14 december 1883.

1907 års bankkommitté, Förslag till lag om bankrörelse afgifvet af därtill utsedde kommitterade (13.03. 1908).

1917 års bankkommitté, Betänkande nr 3, (ang. banksammanslagningar 19.11 1918).

1917 års bankkommitté, Betänkande nr 6, (ang. statlig bankverksamhet 6.10 1919).

1917 års bankkommitté, Betänkande nr 6, bil. 1. Sylwan, E., Sveriges Riksbanks historia.

1917 års bankkommitté, Betänkande nr 6, bil. 2, Sommarin E., Marginalen mellan privatbankernas ut- och inlåning.

1924 års bankkommitté, Betänkande med forslag till lag om ändring i vissa delar av lagen den 22 juni 1911 om bankrörelse m.m., (Även publicerad som SOU 1927: 11)

Historiska räntetabeller: Sammanställda av Postgirot.

von Hofsten, E., Index och levnadskostnad, Stockholm 1949.

Penningvärdessakkunniga, Betänkande rörande åtgärder för penningvärdets reglering (30. 7 1918).

Register till riksdagens protokoll med bihang.

Riksdagens protokoll med bihang (Rd), FK=Första kammaren, AK=Andra kammaren.

SFS 1897:27, Lag för Sveriges Riksbank utgiven 12 maj 1897, Stockholm 1897.

SFS 1911:74, Lag om bankrörelse den 22 juni 1911.

SOS, Allmän sparbanksstatistik 1911-1930.

Statistisk årsbok 1922-30.

Sveriges Riksbanks årsbok 1914-1938.

Tryckt litteratur

Brisman, S., *Sveriges affärsbanker. Grundläggningstiden*, Stockholm 1924.

Cronstedt, G., "Centralbanken och låneräntan" 1: *Ekonomisk Tidskrift 1902*, Stockholm 1902.

Fritz, S., *Affärsbankernas aktieförvärvsrätt under 1900-talets första decennier*, (Stockholm Studies in Economic History) Almqvist & Wicksell International, Stockholm 1990.

Klahr, H., *Pkbanken. Historien om en affärsbank*, Uppsala 1988.

Lagerqvist, L. & Nathorst-Böös, E., *Mynt, sedlar, medaljer*, Borås 1981.

Montgomery, A., *Svensk och internationell ekonomi 1913-39*, Stockholm 1954.

Möller, G., "Socialdemokratiens partistyrka och socialismens segerutsikter", *Tiden 1918:5*, s. 137-147, Stockholm 1918.

Möller, G., "Den sociala revolutionen", *Tiden* 1918:6, s. 241-256, Stockholm 1918.

Möller, G., "Socialiseringsproblemen", *Tiden* 1920:3, s. 97-105, Stockholm 1920.

Nilsson, G.B., *Banker i brytningstid. André Oscar Wallenberg i svensk bankpolitik 1850-1856*, (EHF), Stockholm 1981.

Sjöstrand, E., "Inlåning med räntegottgörelse vid Riksbanken", 1: *Ekonomisk Tidskrift* 1910, s. 41-48, Stockholm 1910.

SOU 1927: 11, "1924 års bankkommittés betänkande", Stockholm 1927.

Söderlund, E., *Skandinaviska Banken i det svenska bankväsendets historia 1914-39*, Almqvist & Wicksell, Stockholm 1978.

Thunholm, L-E., *Oskar Rydbeck och hans tid*, Fischer & Co., Stockholm 1991.

Tingsten, H., *Den svenska socialdemokratins idéutveckling del 1*, Stockholm 1967.

Welin-Berger, K., "Skånes Enskilda Bank", 1: *Svensk Uppslagsbok*.

Wicksell, K., "Riksbanken och privatbankerna. Förslag till reform av det svenska penning- och kreditväsendet", 1: *Ekonomisk Tidskrift* 1919, Stockholm 1919.

Wicksell, K., *Föreläsningar i nationalekonomi II*, utgivna av Sommarin E., Lund 1937.

Uppsala Papers in Economic History of the following series:

RESEARCH REPORTS

1. Bo Gustafsson: The Causes of the Expansion of the public Sector in Sweden during the 20th century. 1983.
2. Mats Essemyr: Food Consumption and Standard of living: Studies on Food Consumption among Different Strata of the Swedish Population 1686-1933. 1983.
3. Göran Rydén: Gammelstilla stångjärmsmedja – en manufakturindustri. 1984.
4. Alf Johansson: Market, Nature and Work: The basics of work organisation in a nineteenth-century export sawmill. 1984.
5. Lena Sommestad: Strukturomvandling och yrkessammansättning: Ala sågverk under mellankrigstiden. 1985.
6. Li Bennich-Björkman: Nationalekonomi och ekonomisk historia. Inställningen hos national-ekonomer till ämnet ekonomisk historia 1929-1947. 1985.
7. Håkan Lindgren: International Firms and the Need for a Historical Perspective. 1985
8. Alice Teichova: Economic Policies in Interwar East Europe: Freedom and Constraints of Action. 1985.
9. Lynn Karlsson & Ulla Wikander: Kvinnoarbete och könssegregering i svensk industri 1870-1950: Tre uppsatser. 1985.
10. Bo Gustafsson: Det antika slaveriets nedgång: En ekonomisk teori. 1985.
11. Mats Motell: Eli F. Hecksher, utspisningsstaterna och den svenska livsmedelskonsumtionen från 1500-talet till 1800-talet. Sammanfattning och komplettering av en lång debatt. 1986.
12. Ragnhild Lundström & Kersti Ullenhag: Methodological Problems in Business History: Two Papers. 1986.
13. Kersti Ullenhag (ed.): Books and Articles from the Department of Economic History at Uppsala University. 1986.
14. Georg Péteri: The Role of State and Market in the Regulation of Capital Imports: Hungary 1924-1931. 1987.
15. Håkan Lindgren: Banking Group Investments in Swedish Industry: On the emergence of banks and associated holding companies exercising shareholder influence on Swedish industry in the first half of the 20th century. 1987.
16. Mats Morell: Om mått- och viktsystemens utveckling i Sverige sedan 1500-talet Vikt- och rymdmått fram till metersystemets införande. 1988.
17. Juergen Salay: The Soviet Union River Diversion Project. From Plan to Cancellation 1976-1986. 1988.
18. Göran B. Nilsson: Kreditens jättekraft. Svenskt bankväsende i brytningstid och genom-brottstid vid 1800-talets mitt. 1988.
19. Maurits Nyrström: En spegel av ett sekel. Riksdagens resor i Norrbotten 1880-1988. 1988.
20. Lars Magnusson: Korruption och borgerlig ordning – naturrätt och ekonomisk diskurs i Sverige under Frihetstiden. 1989.

21. Hans Sjögren: Kreditförbindelser under mellankrigstiden. Krediter i svenska affärsbanker 1924-44 fördelade på ekonomiska sektorer och regioner. 1989.
22. Eskil Ekstedt: Knowledge Renewel and Knowledge Companies. 1989.
23. Karl-Gustaf Hildebrand: Om företagshistoria. 1989.
24. Gert Nylander: Företagsarkiv och företagshistorisk forskning. 1990.
25. Bo Gustafsson: Gunnar Myrdal 1898- 1987. Liv och verk. 1990.
26. Gaim Kibread: The State of the Art Review of Refugee Studies in Africa. 1991
27. Lena Schröder. Från springpojke till fullgod arbetare: Om bakgrunden till 1930-talets ungdomsreservarbete. 1991.
28. Ulla Wikander: Delat arbete. delad makt: Om kvinnors underordning i och genom arbetet. 1991.
29. Anders Flörén & Göran Rydén: Arbete, hushåll och region Tankar om industrialiseringsprocesser och den svenska järnhanteringen. 1992.
30. Maths Isacson: Arbetslivsforskaren i det offentliga samtalet. 1992.
31. Gunnar Nordström: Mo och Domsjö och arbetareorganisationerna intill 1940. Frans Kempes personalpolitiska program och Domsjö arbetareföreningen. 1993.
32. Conny Norling: Byråkrati och makt. Ingenjörer vs ekonomer. 1993
33. Anita Göransson: Om teori och historia. Mening, makt och materialitet. 1993
34. Bo Hännestrand: Finansieringssätt och attityder: Några erfarenheter ur ledarhundsarbetets historia. 1994.
35. Lars Magusson: Eii Heckscher and Mercantilism. An introduction. 1994.
36. Torbjörn Lundqvist: Industrialismens kritiker. Utopism, ämbetsmannaidéal och samvetspolitik i Carl Lindhagens ideologi. 1995.
37. Olov Åberg & Johan Öster: Efter avslutad färd, en anständig begravning begravning. En karaktäristik av undantagsinstitutionen, Nederluleå och Råneå socken 1790-1895. 1995
38. Lars Magnusson & Klas Nyberg: Konsumtion och industrialisering i Sverige 1820-1914. Ett ekonomisk-historiskt forskningsprogram. 1995.

WORKING PAPERS

1. Alice Teichova: Rivals and Partners. Banking and Industry in Europe in the First Decades of the Twentieth Century. (*Report from the Vienna Banking – Industry Symposium 1988*) 1988.
2. Fritz/Kastner/Larsson: Banking and Bank Legislation in Europe 1880- 1970. (*Report from the Vienna Banking – Industry Symposium 1988.*) 1989.
3. Elisabeth A. Boross & Håkan Lindgren: Bank-Industry Connection in Hungary and Sweden. Two Studies. (*Report from the Vienna Banking – Industry Symposium 1988*) 1989
4. Volker Wellhöner & Harald Wixforth: Bank-Industry Relations in Theory and Practise. Two Studies. (*Report from the Vienna Banking – Industry Symposium 1988.*) 1989

5. Ragnhild Lundström & Jan Ottosson: Bank-Industry Relations in Sweden: Ownership and Interlocking Directorates. (*Report from the Vienna Banking-Industry Symposium 1988*) 1989.
6. Agnes Pogány & György Kövér: Banking and Industry in Hungary. (*Report from the Vienna Banking-Industry Symposium 1988*.) 1989.
7. Ulla Wikander (ed.): The Sexual Division of Labour, 19th & 20th Centuries. Six Essays Presented at the Ninth International Economic History Congress, Beme 1986. 1989.
8. Agneta Emanuelsson, Lynn Karisson, Ulla Wikander & Ingrid Åberg (eds.): Kvinnohistoria i teoretiskt perspektiv. Konferensrapport från det tredje nordiska kvinnohistorikermötet. 13-16 april 1989. 1990.
9. The Banking Project: The Network of Financial Capital: Essays in Honour of Ragnhild Lundström. 1990.
10. Margarita Dritsas: Foreign Capital and Greek Development in a Historical Perspective. 1993.

BASIC READINGS

1. Håkan Lindgren & Kersti Ullenhag (eds.): Teorier och teoretisk tillämpning i företagshistorisk forskning. Med bidrag av Herman Daems, Erik Dahmén, Håkan Lindgren och Kersti Ullenhag. 1985.
2. Britta Jonell-Ericsson: Skinnare i Malung. 1987.
3. Håkan Lindgren & Hans Modig: The Swedish Match Company in the Interwar Years. An International Perspective. 1987.
4. Bo Gustafsson: Den ekonomiska vetenskapens utveckling. Del I: Från Aristoteles till Adam Smith. 1988.
5. Bob Engelbertsson & Lynn Karisson: Seminarieuppsatsen. En genomgång av formella krav. 1989.
6. Mats Larsson & Hakan Lindgren: Risktagandets gränser. Utvecklingen av det svenska bankväsendet 1850-1980. 1989.
7. Pauline De Los Reyes: Bortom Europa. Käll- och litteraturvägledning i u-landsstudier. 1992.
8. Håkan Lindgren (red.): Teori, empiri och metod i ekonomisk-historisk analys. 1992.
9. Juan Bergdahl: Den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen. Ursprung och fundament. 1995.

Working Papers in Transport and Communication History

- 1994:1. Lena Andersson-Skog & Jan Ottosson: Institutionell teori och den svenska kommunikationspolitikens utformning. Betydelsen av ett historiskt perspektiv. 1994.
- 1995: 1. Jan L Östlund: Reglering av kollektivtrafik. Striden på 1910-talet om tillkomsten av AB Stockholms Spårvägar. 1995.
- 1995:2. Thomas Petterson: Regionalpolitik och regional utveckling. Med fallstudie för Arvidsjaur flygplats. 1995.
- 1995:3. Sven Gerentz: Vägverket och företrädarna för bilism och näringsliv. Ett nätverks betydelse för transportpolitik och transportutveckling under kriget. 1995.

1995:4. Lars Fälting: Högtflygande planer i debatten om Arlanda 1946. 1995

1995:5. Thomas Pettersson: Att kompensera för avstånd. En ekonomisk-historisk utvärdering av transportstödet effekter 1965-1995. 1995.

UPPSALA PAPERS IN FINANCIAL HISTORY

1. Mats Larsson: Aktörer, marknader och re leringar. Sveriges finansiella system under 1900-talet. 1893.
2. Alexander Boksjö & Mikael Lönnborg-Andersson: Svenska finanskriser. Orsaker, forlopp, åtgärder och konsekvenser. 1994.
3. Hans Sjögren (red.): Bankinspektör Folke von Krusenstjernas vitbok. Anteckningar från bankkrisen 1922/23. 1994.
4. Rolf Marquardt: Internationalisering av svenska banker. En process i fem faser. 1994.
5. Mikael Olsson: Corporate Governance in Economies of Transition. The case of the Slovak Republic. 1995.
6. Anders Ögren: Riksbankens penningpolitik. Kreditförsörjning och prisstabilitet 1869-1881. 1995.
7. Arne Håfors: En statlig affärsbank i Sverige. Drivkrafter och motiv 1910-1930. 1995.